

AperTO - Archivio Istituzionale Open Access dell'Università di Torino

la formazione professionale: regole e modalità di funzionamento

This is the author's manuscript

Original Citation:

Availability:

This version is available <http://hdl.handle.net/2318/1715782> since 2019-11-17T15:40:45Z

Terms of use:

Open Access

Anyone can freely access the full text of works made available as "Open Access". Works made available under a Creative Commons license can be used according to the terms and conditions of said license. Use of all other works requires consent of the right holder (author or publisher) if not exempted from copyright protection by the applicable law.

(Article begins on next page)

CAPITOLO PRIMO

La formazione professionale: regole e modalità di funzionamento³

1. Cosa si intende per formazione professionale? Il caso della Regione Piemonte.

Sotto la nozione ombrello di formazione professionale sono compresi un insieme di percorsi formativi finalizzati a sviluppare o riqualificare abilità e competenze professionali immediatamente spendibili nel mercato del lavoro nei suoi vari settori: industriale, dei servizi e dell'artigianato. Le attività di formazione professionale della Regione Piemonte sono disciplinate dalla Legge Regionale n. 63 del 13/04/1995 (e successive modifiche⁴) che ha tra le sue finalità lo sviluppo delle culture professionali necessarie a creare, per tutti, pari opportunità di accesso al mercato del lavoro⁵. I corsi sono organizzati da Agenzie formative nei comuni del territorio regionale e si rivolgono a diverse categorie di persone:

- giovani tra i 14 e i 18 anni (Obbligo d'istruzione);

³ Questo capitolo è stato scritto da Sara Romanò.

⁴ Legge regionale 17 giugno 1997, n. 34 - Legge regionale 3 luglio 1996, n. 36 - Legge regionale 30 aprile 1996, n. 21

⁵ In riferimento alle finalità e alle caratteristiche del sistema di formazione e orientamento professionale si legga quanto contenuto nel seguente documento della Regione Piemonte. "Con le recenti riforme del sistema di istruzione si sono poste le premesse per il superamento dell'attuale sistema di organizzazione chiusa e sequenziale dell'attività di studio e di lavoro, introducendo possibilità formative utilizzabili in periodo diversi, sia della vita di studio che di lavoro, secondo un modello circolare che istituzionalizza la libertà di passaggio dallo studio al lavoro e viceversa. In particolare per l'educazione degli adulti è stato profondamente innovato il quadro di riferimento normativo e concettuale, secondo una logica di formazione che tende a migliorare le condizioni di vita dei cittadini non solo da un punto di vista economico-sociale, ma anche di soddisfazione delle esigenze cognitive finì a sé stesse. Questo disegno riformatore mira a migliorare la qualità dell'offerta formativa attraverso la sinergia tra i tre sistemi (istruzione, formazione professionale e lavoro), in una logica di complementarietà e di interdipendenza delle reciproche risorse. Per la sua realizzazione è necessario un coordinamento delle attività dei soggetti che hanno un ruolo strategico nelle politiche di integrazione e cioè i rappresentanti delle autonomie funzionali delle scuole e delle autonomie locali, con particolare attenzione ai servizi per l'impiego (cfr. <http://direzione.scuole.piemonte.it/files/06.00.00.00.htm>).

- giovani e adulti disoccupati o in cerca di prima occupazione, con più di 18 anni e che abbiano terminato il primo ciclo di istruzione (corsi del *Mercato del lavoro*, per maggiorenni in possesso di licenza media);
- giovani e adulti disoccupati o in cerca di prima occupazione con più di 18 anni e che abbiano terminato il secondo ciclo di istruzione (qualifica o diploma di scuola media superiore) o in possesso di laurea (corsi del *Mercato del lavoro* per maggiorenni in possesso di tali titoli di studio);
- persone già occupate, sia giovani (apprendisti o in Contratto di Formazione Lavoro), sia adulti;
- diversamente abili o persone con problemi di inserimento sociale;
- studenti della scuola secondaria di primo e secondo grado attraverso specifici progetti;
- donne e stranieri attraverso direttive specifiche.

Come intuibile dall'elenco dei possibili destinatari, il sistema formazione e orientamento professionale è scomponibile in tre principali aree di intervento: l'Obbligo d'istruzione, l'Asse mercato del lavoro e l'Apprendistato.

Con la Legge delega n. 53/2003 e la Legge 296/06 sono stati ridefiniti l'obbligo scolastico e l'obbligo formativo⁶. L'obbligo può essere assolto anche attraverso percorsi di formazione professionale (Decreto legislativo 226/2005⁷) finalizzati a sviluppare, oltre alle conoscenze di base, abilità e competenze pratiche e strumentali necessarie per compiere una particolare mansione lavorativa. Pertanto, sotto l'area dell'Obbligo d'istruzione⁸ ricadono i corsi pluriennali di formazione professionale rivolti ad adolescenti che, licenziati dalla scuola secondaria di primo grado⁹, sono in obbligo

⁶ In riferimento alla L. 53/2003 cfr. <http://www.camera.it/parlam/leggi/030531.htm>, mentre in riferimento alla L.296/06 cfr. http://www.indire.it/obbligoistruzione/content/index.php?action=read_doc&id_m=3929&id_sez=4065&id_cnt=4070

⁷ A consentire ciò fu già la Delibera n° 1050 del 02/08/2002 che recepì in materia dell'attività formative correlate con l'assolvimento dell'obbligo formativo nel sistema della formazione professionale regionale la L.144/99 e in particolare l'art.68.

⁸ L'area Obbligo istruzione va a sostituire quella precedentemente definita di Diritto-dovere principio introdotto con la Legge delega n. 53/2003.

⁹ Con scuola secondaria di primo grado in Italia si intende il ciclo di istruzione che segue la scuola primaria e precede la scuola secondaria di secondo grado. Questa denominazione è stata introdotta dalla riforma Moratti del 2003, in sostituzione della dicitura scuola media inferiore (nel linguaggio comune semplicemente scuola

d'istruzione (ad esempio corsi biennali e triennali quali operatore elettrico, idraulico, panificatore e arte bianca, estetista). All'area «Asse mercato del lavoro» appartengono invece i corsi professionalizzanti o di orientamento rivolti ad occupati o disoccupati in situazione di obbligo scolastico assolto (ad esempio i corsi di Operatore socio-sanitario, disegnatore Cad-Cam, tecnico sicurezza dati). Infine, nell'area dell'Apprendistato si hanno quei corsi obbligatori per coloro che già lavorano e sono assunti con un contratto di apprendistato che ha sostituito i precedenti contratti di formazione.

2. Il contesto normativo

L'attuale area Obbligo d'istruzione si è costituita con la Legge 296/06 – altrimenti detta riforma Fioroni – e riguarda gli studenti iscritti ad un corso professionale a partire dall'anno scolastico 2007/08. Essa sostituì il precedente ciclo del Diritto-dovere istituito dalla Legge delega n. 53/2003 la quale, a sua volta, riformò le precedenti aree di Obbligo formativo e Obbligo scolastico modificati rispettivamente dall'art. 68 della Legge 144/99 e dalla Legge 9/99 (e poi dalla L.30/2000).

«Obbligo d'istruzione», «Diritto-dovere», «obbligo formativo» e «obbligo scolastico» sono concetti diversi istituiti nel succedersi di svariate riforme del sistema scolastico e formativo nelle sue due componenti principali: la scuola secondaria di secondo grado di competenza statale e la formazione professionale regionale. Una breve ricostruzione dei cambiamenti normativi è necessaria perché i protagonisti del presente rapporto di ricerca – studenti iscritti alla formazione professionale in anni differenti e persone già qualificate nella formazione professionale – ricadono sotto regimi legislativi diversi. Pertanto, seguirà una sintetica e non esaustiva ricostruzione cronologica delle riforme avvenute dal '99 ad oggi¹⁰.

L'art. 68 della Legge 144/99 e la Legge 9/99 ridefinirono i percorsi di istruzione atti all'assolvimento rispettivamente dell'Obbligo formativo e dell'Obbligo scolastico. Con la prima delle due leggi, la L. 144/99, si riconobbe il sistema della formazione professionale

media).

¹⁰ Per una ricostruzione più articolata del contesto normativo vedasi Fulvio Ghergo, 2009, *La formazione professionale regionale iniziale: alla riscoperta di un'identità*, Rassegna CNOS, 2-2009.

regionale come canale educativo idoneo all'assolvimento dell'Obbligo formativo fissato fino al compimento dei 18 anni d'età. Per la prima volta, anche formalmente, fu riconosciuta ai percorsi professionali una valenza educativa oltre a quella, consuetudinaria, di strumento utile per le politiche del lavoro.

D'altro canto, la Legge 9/99 - appartenente alla cosiddetta riforma Berlinguer - innalzò l'obbligo scolastico da otto a nove anni¹¹, sancendo così l'obbligo per gli studenti in uscita dalle medie inferiori di proseguire il percorso scolastico presso gli istituti superiori statali fino al compimento dei 15 anni d'età. Di conseguenza, l'iscrizione alla formazione professionale poteva avvenire solo ad obbligo scolastico assolto presso i corsi di scuole secondarie di competenza statale.

Con la Legge Delega n. 53/2003 - altrimenti detta riforma Moratti e realizzatasi anch'essa attraverso plurimi decreti attuativi di anni successivi - prese avvio una riforma organica del sistema educativo. L'obbligo scolastico e formativo furono sussunti nel Diritto-Dovere all'istruzione e alla formazione per almeno 12 anni o, comunque, sino al conseguimento di una qualifica entro il 18° anno d'età. Inoltre, il sistema secondario superiore si ri-articolò in due segmenti: da una parte, il sistema dei licei e, dall'altra, quello dell'istruzione tecnica e della formazione professionale.

In particolare, la riforma Moratti abrogò la Legge 9/99 sull'Obbligo scolastico da assolversi presso le scuole statali, ma non l'art. 68 della Legge 144/99 sull'Obbligo formativo. Furono pertanto istituiti corsi sperimentali triennali professionali, all'interno dei quali gli studenti in uscita dalle scuole secondarie di primo grado potessero ottemperare al proprio diritto-dovere all'istruzione. Senza essere abrogata, la riforma Moratti fu poi sostanzialmente modificata in alcuni suoi aspetti dalla Legge 296/06 (riforma Fioroni). Quest'ultima ri-pristinò la precedente articolazione del sistema educativo superiore con la scuola secondaria (costituita da licei, istituti tecnici e professionali statali) da una parte, e la formazione professionale (erogata dalle Agenzie formative e di competenza regionale) dall'altra; però, non eliminò l'esperienza dei corsi sperimentali triennali. Difatti, essa istituì l'Obbligo

¹¹La legge 9/99 prevedeva l'innalzamento dell'obbligo scolastico da otto a dieci anni, ma, in attesa di un generale riordino del sistema scolastico e formativo, lo fissò a nove anni. Successivamente, la durata fu definitivamente fissata a 9 anni anche dalla Legge Quadro sul riordino dei cicli, la L. 30/2000.

d'istruzione, portandolo fino ai sedici anni, lasciando la possibilità di adempierlo anche nei corsi professionali triennali.

Riassumendo, nell'accidentato percorso riformatorio è possibile rintracciare un sottile filo rosso teso a riconoscere in modo crescente alla formazione professionale regionale una valenza educativa, oltre a quella professionalizzante. Tale processo di riconoscimento andò consolidandosi anche in virtù del D- lgs. 226/2005 - sulle Norme generali e livelli essenziali delle prestazioni relativi al secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione¹² - che fissò i principi validi per tutto il ciclo di istruzione secondario (scolastico e professionale) rendendoli materia della Conferenza Stato-Regioni. Il suddetto decreto ha concorso alla riformulazione dei criteri di accreditamento per le Agenzie formative in riferimento ad aree differenti, tra le quali: l'introduzione e/o il rafforzamento degli insegnamenti di base nell'offerta formativa della formazione professionale (lingua italiana, lingue straniere, insegnamenti matematico-scientifici); i requisiti dei docenti; il monte ore.

In riferimento al presente rapporto di ricerca, è possibile affermare che i protagonisti dell'indagine sono scomponibili nelle sottopopolazioni seguenti. Nel campione dei qualificati sarà possibile trovare coloro che entrarono nella formazione professionale ad Obbligo scolastico assolto o presso le scuole medie inferiori o con un biennio presso le scuole secondarie statali e, ciò, in conseguenza dell'aver terminato le medie inferiori prima o dopo il varo della L. 9/99. Per quanto riguarda gli intervistati iscritti alla formazione professionale, si avrà una popolazione così articolata al proprio interno: a) coloro che frequentano il terzo anno ed ultimo anno dei corsi triennali sperimentali del ciclo Diritto-dovere; b) gli studenti iscritti negli odierni percorsi di Obbligo d'istruzione - un'esperienza quest'ultima che sta consolidando i precedenti cicli sperimentali della riforma Moratti.

3. Le questioni rilevanti

Il sistema di formazione e orientamento professionale coinvolge numerosi attori e si struttura dunque all'intersezione di azioni e discorsi eterogenei: in particolare, la formazione/istruzione, il mercato del lavoro, il governo e il sostegno al sistema produttivo

¹² Il D- lgs. 226/2005 fu uno dei decreti attuativi attraverso cui si concretizzò la *riforma Moratti*.

locale. Nell'indagare tale sistema si possono pertanto incontrare numerose questioni-chiave quali, la lotta alla dispersione e all'evasione scolastica, la costruzione della cittadinanza, la formazione e la riqualificazione di capitale umano, la lotta alla disoccupazione e il sostegno ai sistemi produttivi locali. La formazione professionale - al di là degli esiti occupazionali - è intesa come importante contributo per fornire allo studente una dotazione che coinvolge la "formazione del cittadino alla convivenza civile" e una sfera culturale "di trasmissione di un patrimonio tanto di conoscenze e competenze quanto di valori, norme, regole utili e necessarie per una buona integrazione nella realtà sociale di riferimento" (Colombo 2001, p.18).

Alle questioni di cui sopra, se ne aggiunge un'altra: l'integrazione dei cittadini extracomunitari e delle seconde generazioni. Nel Bando provinciale 2008/09 (che definisce le linee di indirizzo per l'implementazione di laboratori e percorsi individualizzati volti alla costruzione della cittadinanza attiva) si può leggere che triennio 2005-2008 gli iscritti stranieri risultano essere circa il 16% dei frequentanti, ma il dato emergente è la percentuale di incremento degli iscritti stranieri pari a circa il 34% considerando l'anno formativo 2006-2007 in rapporto all'anno precedente. In merito a ciò, uno studio di Ambrosini mette in luce come "la formazione non è solo uno strumento delle politiche del lavoro, ma trova collocazione nell'ambito delle politiche per l'integrazione degli immigrati. Inoltre, [essa] non è solo una via all'integrazione futura, ma anche un luogo in cui, qui e ora, già si realizzano processi di integrazione: tra immigrati di differenti provenienze e condizioni sociali, spesso divisi da pregiudizi e contrapposizioni antiche e recenti; e soprattutto tra formandi e formatori, intesi come singoli e come istituzioni. La formazione è un luogo intermedio e in un certo senso protetto, in cui è possibile attutire i rumori molesti e filtrare le scorie amare che il faticoso processo di inserimento in una società aliena, diffidente, spesso ostile, lascia nella memoria delle persone" (Ambrosini 2000, p. 20).¹¹

¹¹ <http://www.casadicarita.it/accogliere.pdf>

4. Gli attori della formazione professionale

Gli attori del sistema della formazione sono differenti tra loro per livello e interessi: l'UE, lo Stato (in particolare il Ministero del Lavoro e il Ministero dell'Istruzione), la Regione Piemonte, la Provincia di Torino, le Agenzie formative, gli allievi (e le loro famiglie) e le imprese produttive.

L'UE ha un ruolo di indirizzo nelle politiche della formazione professionale ed è spesso il principale finanziatore degli interventi nel settore. A seguito del riorientamento dei finanziamenti stanziati dal Fondo Sociale Europeo si segnala che il sistema di formazione professionale ha subito negli anni recenti una riduzione delle risorse economiche.

Lo Stato ha anch'esso un ruolo di indirizzo che recentemente va accrescendosi per la creazione dell'elenco nazionale dei profili professionali (altrimenti detti *profili standard*)¹⁴. Con questi ultimi, alcuni degli obiettivi che si intendono perseguire sono l'agevolare il riconoscimento dei crediti/titoli a livello interregionale e tra i due canali dell'istruzione e della formazione professionale.

La Regione Piemonte, che da sempre ha competenza in materia di formazione professionale, ha un ruolo di indirizzo, programmazione, coordinamento, valutazione e vigilanza sul territorio. In particolare, definisce i Programmi triennali e le direttive annuali di attuazione; coordina il sistema di orientamento professionale, definisce i criteri e le modalità di attuazione del sistema di valutazione e monitoraggio e gli standard formativi, oltre che le modalità di certificazione degli esiti; infine approva gli

¹⁴ In merito a ciò si veda il recente Accordo tra il Ministro dell' Istruzione, dell'Università e della Ricerca, il Ministro del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano, per la definizione delle condizioni e delle fasi relative alla messa a regime del sistema di secondo ciclo di Istruzione e Formazione professionale del 5 febbraio 2009 e quelli precedenti. In particolare: 1) l'Accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni 15 gennaio 2004 per la definizione degli standard formativi minimi relativi alle competenze di base nell'ambito dei percorsi sperimentali di Istruzione e formazione professionale; 2) l'Accordo in sede di Conferenza Unificata 28 ottobre 2004 sui dispositivi di certificazione finale ed intermedia e di riconoscimento dei crediti formativi ai fini dei passaggi tra i sistemi 3) l'Accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni 5 ottobre 2006 sugli standard formativi minimi delle competenze tecnico-professionali relativi a 14 figure in uscita dai percorsi sperimentali di Istruzione e Formazione professionale

schemi tipo di convenzione con le Agenzie formative, vigila e controlla lo svolgimento delle attività affidate dalla Regione a soggetti terzi.

La Provincia invece individua i fabbisogni formativi, co-partecipa alle attività di programmazione (quindi alla formulazione dei Programmi triennali), approva e trasmette alla Regione i progetti territoriali e i piani Provinciali di politica del lavoro, riconosce i corsi ed esercita la vigilanza sugli stessi, nomina le Commissioni d'esame e provvede al rilascio dei relativi attestati¹⁵.

Le Agenzie formative¹⁶ implementano i corsi, ma possono anche promuoverne di innovativi, dando quindi avvio a nuovi profili professionali che, laddove approvati dalla Regione, possono confluire nell'elenco dei *profili standard*. Le Agenzie formative sulla base di interessi, storie e tradizioni comuni si sono organizzate in confederazioni. Ad oggi le due più importanti associazioni di categoria delle agenzie formative (interlocutrici legittime della Regione Piemonte) sono Forma e Cenfop¹⁷.

Infine, gli allievi (e le loro famiglie) e le imprese produttive costituiscono i destinatari degli interventi formativi. Questi ultimi attori però, non sono da considerarsi fruitori finali e passivi, ma co-produttori attivi dei servizi di formazione. Difatti, per quanto attiene agli studenti occorre sottolineare che le attività di formazione sono anzitutto attività di relazione; mentre, per quanto riguarda il ruolo attivo giocato dalle aziende, si consideri che parte integrante dei percorsi formativi professionali sono proprio gli *stage*.

¹⁵ Legge regionale 26 aprile 2000, n. 44. Cfr. http://www.provincia.cuneo.it/servizi_alla_persona/formazione_professionale/_pdf/normativa/formazione_professionale/06_L_R_n_44_26_april_e_2000_n.%2044_Artt_75_77.pdf

¹⁶ Condizione necessaria affinché le Agenzie formative possano accedere a finanziamenti pubblici per implementare corsi di formazione è che esse siano accreditate presso la Regione Piemonte. (Decreto Ministeriale 166/2001)

¹⁷ Tali associazioni di categoria (Cenfop e Forma) costituiscono nell'ambito delle relazioni sindacali i rappresentanti degli interessi datoriali.